

Title: PED Précis no. 116 - El ajuste estructural en Jordania

Job number: 97S0091

Language: English

Translations: Spanish

Country: Jordan

Input date: 8/9/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Junio de 1996*****El ajuste estructural en Jordania***

El gobierno jordano, en un período que estuvo dominado por la crisis del Golfo de 1990 y sus secuelas, puso en marcha un arduo programa de reforma de la política comercial e industrial. A pesar de que se produjeron graves trastornos económicos, las reformas permitieron reducir considerablemente los desequilibrios macroeconómicos y restablecer el crecimiento económico. Los resultados obtenidos en Jordania demuestran que si los componentes de la reforma son adecuados, las operaciones de ajuste pueden ser exitosas, incluso en condiciones extremadamente adversas. El gobierno se identificó plenamente con el programa --que aplicó con gran tenacidad-- y tenía la capacidad institucional para poner en práctica las reformas. El programa fue bien diseñado y se orientó a la reducción del déficit fiscal, protegiéndose al mismo tiempo el gasto social en salud y educación. Además, la adecuada sincronización y secuencia de las reformas permitió que éstas se respaldaran entre sí y complementaran también las medidas de estabilización apoyadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Si bien los resultados del programa han sido bastante satisfactorios, existen todavía algunas deficiencias en materia económica y de políticas: los elevados aranceles de importación siguen creando un sesgo desfavorable a la exportación; debe modernizarse el marco normativo y es necesario ampliar el papel del sector privado a través de --entre otras cosas-- la privatización de las empresas públicas. Estas deficiencias se están abordando por medio del actual programa de reforma del gobierno, que el Banco apoya mediante una sucesión de préstamos destinados a respaldar la reforma y el desarrollo económicos.*

A comienzos de la década de 1980 se registró en Jordania un acusado descenso del ahorro externo cuando la caída de los precios del petróleo produjo una desaceleración de la actividad económica en la región. Ante esta situación, el gobierno, a fin de estimular la economía interna, aumentó el gasto público mediante la obtención de financiamiento exterior. Esto se tradujo en elevadas tasas de inflación, el aumento del déficit en cuenta corriente, y el rápido incremento de la deuda externa. A fines de la década, el PIB registraba un crecimiento negativo.

Para restaurar el crecimiento y reducir los desequilibrios económicos, a mediados de 1989 Jordania inició un programa de reforma económica que el Banco Mundial respaldó a través de un préstamo de US\$150 millones para el ajuste de la política industrial y comercial (aprobado en diciembre de 1989 y cerrado en 1992). Esta operación complementó un programa de estabilización macroeconómica respaldado mediante un acuerdo de derecho de giro aprobado por el FMI.

El programa de ajuste tuvo como principal objetivo crear las condiciones necesarias para un crecimiento sostenible a largo plazo mediante el aumento de la eficiencia y la competitividad de la economía. Para ello, el gobierno formuló una estrategia en tres frentes: 1) el ajuste de la política macroeconómica para reducir los desequilibrios internos y externos, sobre todo mediante la reducción del déficit fiscal y el mantenimiento de un tipo de cambio flexible y competitivo; 2) la liberalización del comercio y la reforma de la política industrial a fin de producir una vigorosa reacción de la oferta, y 3) la protección de los pobres mediante la reestructuración del gasto público y la creación de redes de protección social focalizadas. La reforma de las políticas debía efectuarse junto con la reforma de los marcos jurídico y normativo a fin de estimular la inversión.

Las reformas

El gobierno inició varias de las reformas antes de que el préstamo entrara en vigor. No obstante, al desencadenarse la crisis del Golfo a fines de 1990, se interrumpió la operación de ajuste y se retrasó la liberación del segundo tramo del préstamo. Además de tener un efecto perturbador sobre la economía, la crisis produjo graves trastornos sociales y políticos, y con ello se desaceleró el proceso de estabilización macroeconómica.

Al estallar la crisis, más de 300.000 trabajadores jordanos retornaron al país desde otros estados árabes. Para acomodarlos, fue necesario incurrir en gastos que sobrecargaron considerablemente el presupuesto fiscal. Además, el bloqueo del puerto de Aqaba interrumpió el comercio exterior, lo cual agravó aún más los problemas de balanza de pagos del país.

A pesar de la crisis, el gobierno se empeñó en llevar adelante el programa de reformas y al terminar la guerra --en febrero de 1991-- lo reanudó inmediatamente. En marzo de 1992 se había aplicado la mayoría de las medidas de reforma necesarias para la liberación del segundo tramo del préstamo.

Equilibrio macroeconómico

Ajuste fiscal. El ajuste macroeconómico se centró en el problema del déficit fiscal. Mientras que el programa del FMI respaldó la reforma del sistema tributario, las reformas apoyadas por el Banco se orientaron a la reducción del gasto público y al aumento del ingreso. Se evitó realizar recortes generales del gasto público a fin de proteger los componentes fundamentales del gasto social, poniéndose énfasis en la reducción de los gastos de capital, incluido el gasto militar. También se redujeron las subvenciones. En 1990, el gobierno creó un mecanismo de selección con el objeto de reemplazar las subvenciones a los alimentos y en 1992 aumentó los precios del petróleo, con lo cual prácticamente se eliminaron las subvenciones para ese producto. Tales medidas permitieron reducir el gasto total en alrededor de un 10%, de aproximadamente el 49% del PIB en 1988 a menos del 39%.

El ingreso total también registró un aumento durante el período de ajuste. Se incrementaron considerablemente los impuestos sobre el comercio y las transacciones internas. En el período de 1990-92 los impuestos sobre el comercio --que en ese momento constituían la principal fuente de ingreso-- prácticamente se duplicaron, en gran medida debido a que las restricciones cuantitativas fueron reemplazadas por aranceles (véase más adelante) y al marcado aumento de las importaciones que se produjo con el retorno de ciudadanos jordanos al país.

El efecto combinado de la reducción del gasto y el aumento del ingreso fue un mayor equilibrio fiscal. El déficit global, excluidas las donaciones, disminuyó de casi un 18% del PIB a alrededor del 6% en 1993. La reducción del déficit se tradujo en un menor nivel de inflación, que disminuyó de aproximadamente el 26% en 1989 al 4,6% en 1993 (véase el gráfico).

Política monetaria y saldo de la balanza de pagos. El gobierno mantuvo siempre una política monetaria restrictiva, excepto durante el período de la crisis del Golfo. Al mismo tiempo, adoptó medidas destinadas a liberalizar el sector financiero, comenzando por las tasas de interés sobre los depósitos y los préstamos. Esto se tradujo en un continuo aumento de las tasas de interés internas, lo que a su vez produjo una mayor afluencia de capital a corto plazo. A este incremento se sumaron los ahorros repatriados por los ciudadanos jordanos que regresaron al país; entre 1988 y 1993 las reservas de divisas alcanzaron un nivel diez veces superior, los activos externos netos del banco central y el sistema monetario se incrementaron en más del doble, y las reservas de divisas, que cubrían sólo una semana de importaciones, experimentaron un aumento que permitió cubrir más de cuatro meses de éstas.

La carga de la deuda. La deuda externa de Jordania afectó considerablemente el equilibrio macroeconómico. No obstante, durante el período de ajuste las medidas de gestión de la deuda externa se limitaron a la reestructuración de ésta, lo cual sólo provee un alivio temporal. Al reanudarse la afluencia de capital privado en 1992, el gobierno adoptó un enfoque más amplio para hacer frente al problema de la deuda. Además de reestructurarla, el gobierno procuró reducir su volumen mediante operaciones de mercado, como los *swaps* y las recompras de deuda. Esto, junto con el crecimiento del PIB, permitió reducir la relación deuda/PIB de 180% en 1990 a 132% en 1993. No obstante estas mejoras, el problema de la deuda y de su servicio exigía una solución más radical, a saber, la adopción de políticas y medidas que contribuyeran directamente a aumentar el ahorro interno y la competitividad de las exportaciones. En 1995, la deuda se había reducido al 105% del PIB, con un valor actual neto del 82%. Actualmente, Jordania está pasando a la categoría de países medianamente endeudados.

Reforma de la política comercial e industrial

Con el fin de liberalizar el régimen de comercio, el gobierno introdujo varias reformas de política antes de que el préstamo entrara en vigor. Reemplazó la mayoría de las restricciones cuantitativas y las prohibiciones de importación por aranceles; inició una racionalización de la estructura arancelaria, asegurándose de que no se afectara negativamente el ingreso para no poner en peligro los objetivos de estabilización, y eliminó la mayoría de los controles de precios, excepto en el caso de

algunos productos básicos, sobre todo los alimentos. Junto con adoptar estas medidas, el gobierno reemplazó el tipo de cambio fijo por una flotación dirigida, lo cual produjo una depreciación del 50% del dinar. Recientemente, esta moneda se ha vinculado al dólar estadounidense.

A las reformas comerciales se sumó el mejoramiento de la reglamentación interna. En 1991 se enmendó la ley sobre inversiones con el objeto de simplificar y hacer menos discrecional el otorgamiento de licencias. Como resultado de esta racionalización, el número de empresas privadas se duplicó entre 1987 y 1992.

En cambio, los resultados del programa fueron mucho menos satisfactorios en lo que respecta al mejoramiento del sistema de promoción de las exportaciones. Se intentó, por ejemplo, dar mayor acceso a los exportadores --especialmente de productos no tradicionales-- al Fondo de descuento para las exportaciones, que es la principal fuente de financiamiento para esos fines en Jordania. Sin embargo, los márgenes de interés del Fondo eran demasiado bajos para atraer a los bancos comerciales y sus procedimientos administrativos demasiado rígidos.

Protección de los pobres

Para proteger a los pobres durante el período de ajuste se utilizó una estrategia doble. En primer lugar, se procuró reestructurar el gasto público con el fin de proteger los servicios sociales esenciales, y si bien se recortaron los gastos militares y las subvenciones generales de los precios, no se redujo el gasto público en servicios sociales esenciales como la salud y la educación. En 1990, el gobierno reemplazó las subvenciones generales a los alimentos por un sistema de racionamiento de productos básicos a fin de satisfacer mejor las necesidades de los pobres. De esta manera, las autoridades contuvieron el costo presupuestario de tales subvenciones sin dejar de proteger a ese segmento de la población.

En segundo lugar, se procuró aumentar la eficiencia de los sistemas de ayuda a los pobres. En 1990 se creó un fondo de desarrollo y empleo con el objeto de coordinar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en los programas de alivio de la pobreza. Si bien contribuyó a obtener respaldo para el programa de ajuste, el fondo tuvo escasa importancia como instrumento de ayuda a los pobres. Con el tiempo, el fondo se utilizó más para otorgar financiamiento directo que para coordinar las actividades de alivio de la pobreza.

Impacto sobre el crecimiento, la inversión y el ahorro

Las reformas macroeconómicas contribuyeron a lograr una sólida recuperación económica. En 1992, una vez pasada la crisis del Golfo, el PIB real --impulsado en parte por la fuerte demanda de bienes y servicios de los repatriados-- registró un crecimiento del 16%, tasa que en 1993 bajó al 6%. El PIB real per cápita también aumentó, tras haber disminuido durante cinco años consecutivos. En 1992, el sector de manufacturas, que respondió vigorosamente al mejoramiento del sistema de incentivos en el sector industrial, registró un crecimiento del 14%.

La reactivación de la inversión interna sirvió de base para el éxito económico. Sin embargo, dicha reactivación no estuvo acompañada por un aumento similar del ahorro interno, debido al marcado incremento del consumo privado. La inversión interna se financió principalmente con ahorro externo, que comprendía remesas privadas, donaciones oficiales y endeudamiento. Fue necesario aplicar vigorosas medidas destinadas a movilizar los recursos internos para mantener un nivel adecuado de inversión y crecimiento económico en el futuro. El ahorro interno ha aumentado --al 16% del PIB en 1995-- en tanto que la tasa de ahorro nacional es de casi 30%.

El mejoramiento de la balanza comercial global, que había comenzado a observarse tras la depreciación de 1989, declinó a partir de 1990. Esto se debió a 1) la reducción del comercio regional como resultado de la crisis del Golfo, 2) el acelerado deterioro de la relación de intercambio para las exportaciones tradicionales de Jordania, y 3) el acusado aumento de las importaciones, estimulado por el rápido crecimiento del PIB y el aumento de la demanda de alimentos y bienes suntuarios vinculado al retorno de los expatriados. El resultado fue un deterioro de la balanza comercial y el aumento del déficit en cuenta corriente.

Durante el período de ajuste se lograron algunos progresos en lo que respecta a la diversificación de las exportaciones. Con todo, los productos tradicionales siguen representando más del 40% de éstas, lo cual las hace vulnerables a una evolución adversa de la relación de intercambio en los mercados internacionales. En consecuencia, la diversificación sigue siendo uno de los objetivos importantes de las actuales reformas de la política comercial, al igual que el mejoramiento de la calidad y la productividad del sector de exportaciones. Desde 1993, el déficit en cuenta corriente en términos del PIB se ha reducido a la mitad. Por último, el nivel de desempleo sigue siendo elevado, lo cual constituye un posible obstáculo para la continuidad del crecimiento económico y pone de manifiesto la necesidad de centrar el actual programa de reforma en el sector comercial.

Enseñanzas obtenidas

- *El ajuste estructural sienta las bases para el crecimiento sostenible, si bien no lo garantiza. Para lograr un crecimiento económico duradero, las reformas deben ir acompañadas de un aumento del ahorro interno, la inversión y la productividad.*
- *La aplicación de las reformas de la política comercial en un orden de sucesión apropiado puede complementar la estabilización macroeconómica, reforzando con ello las bases para el éxito global de los programas de ajuste. En el programa aplicado se reconoció la necesidad de lograr la estabilización fiscal y se evitó que las reformas menoscabaran los esfuerzos por alcanzar ese objetivo. Al orientar el programa a la eliminación de las restricciones cuantitativas y a la racionalización de la estructura arancelaria se redujeron considerablemente las distorsiones del régimen de comercio. Además, el aumento de los ingresos arancelarios ayudó a reforzar el equilibrio interior.*
- *En un país fuertemente endeudado (como Jordania al momento de aprobarse el préstamo), la gestión de la deuda debe constituir uno de los componentes fundamentales del programa de*

ajuste. Se debe tratar de reducir el endeudamiento global a un nivel compatible con la capacidad del país para atender el servicio de la deuda. Con esto mejoran las perspectivas para un crecimiento económico sostenido y a largo plazo.

- *Reducir el déficit en cuenta corriente es fundamental para disminuir la deuda*. Hasta ahora, Jordania ha intentado financiar dicho déficit manteniendo tasas de interés reales internas muy por encima de las tasas mundiales a fin de atraer flujos de capital privado. Sin embargo, esta solución sólo puede ser temporal. Las altas tasas de interés aumentan el costo de la inversión privada e incentivan un mayor endeudamiento exterior. Para lograr una solución a largo plazo sería necesario abordar directamente el problema del déficit en cuenta corriente mediante una rigurosa disciplina fiscal, la eliminación del sesgo desfavorable a la exportación y la creación de un clima comercial propicio y adecuado para la inversión.

(BOX page 1)

** Informe de evaluación ex post: “Jordan: Industrial and Trade Policy Adjustment Loan”, por Carl Jayarajah y Sanliang Yue, Informe No. 14772, junio de 1995. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales. El presente Boletín ha sido redactado por Farah Ebrahimi.*

(BOX page 4)

OED Précis es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono (202) 473-1719; Internet: rweaving@worldbank.org

[FIGURE]

Disminución de la tasa de inflación durante el período de ajuste, 1989-92

(porcentaje)